

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE BASTIA**

N° 1800758

ASSOCIATION U LEVANTE

M. Timothée Gallaud
Rapporteur

M. Hugues Alladio
Rapporteur public

Audience du 11 juin 2020
Lecture du 23 juin 2020

26-04-01-01-03
68-001-01-02-03
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Bastia

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 13 juillet 2018 et 5 décembre 2019, l'association U Levante, représentée par Me Busson, demande au tribunal :

1°) d'annuler les arrêtés n° 2A-2018-01-02-002 du 2 janvier 2017, n° 2A-2018-01-02-005 du 2 janvier 2018 et n° 2A-2018-01-02-006 du 2 janvier 2018 du préfet de la Corse-du-Sud portant modification de la servitude de passage des piétons le long du littoral sur le territoire de la commune de Sartène entre l'estuaire de l'Ortolo et le lieu-dit « pointe de Murtoli », ainsi que la décision implicite de rejet née du silence gardé par le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire sur le recours hiérarchique dont elle l'a saisi le 12 mars 2018 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association U Levante soutient que :

- sa requête est recevable dès lors qu'elle dispose d'un intérêt à agir, que son représentant a qualité pour agir et qu'elle a présenté un recours hiérarchique dont il appartenait au ministre de lui accuser réception ;
- le dossier qui a été soumis à l'enquête publique ne contient pas une notice explicative suffisante, conformément à l'article R. 121-16 du code de l'urbanisme, dès lors qu'elle ne permet pas d'apprécier si des équipements légers peuvent être implantés dans les escarpements rocheux du littoral, ce qui a privé le public d'une information complète ;
- les arrêtés en litige procèdent illégalement à la modification du tracé de droit de la servitude au regard des dispositions des articles L. 121-31 à L. 121-33 du code de l'urbanisme

dès lors, en premier lieu, que les obstacles physiques et les dangers dont il est fait état peuvent être surmontés et que l'ensemble du littoral concerné ne présente pas de tels obstacles, en deuxième lieu, qu'il n'est pas démontré que des motifs écologiques justifieraient une telle modification, et en troisième lieu, que la justification avancée pour contourner les bâtiments constituant le « domaine de Murtoli » ne saurait être admise ni au regard de motifs économiques et touristiques ni pour tenir compte de la présence de bâtiments qui n'étaient pas à usage d'habitation au 1^{er} janvier 1976 ;

- ces arrêtés sont entachés de détournement de pouvoir.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 septembre 2018, la préfète de la Corse-du-Sud conclut au rejet de la requête.

La préfète soutient que :

- la requête est tardive dès lors que l'association requérante n'établit pas avoir saisi le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique du recours hiérarchique dont elle se prévaut ;
- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Par des mémoires, enregistrés les 18 octobre et 4 novembre 2019, M. Paul Canarelli et la SAS Domaine de Murtoli, concluent au rejet de la requête.

M. Canarelli et la SAS Domaine Murtoli soutiennent que :

- la requête de l'association U Levante est irrecevable dès lors que cette dernière n'apporte pas la preuve qu'elle a saisi le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire du recours hiérarchique dont elle se prévaut ;
- les conclusions dirigées contre les deux premiers arrêtés par l'association requérante sont irrecevables en ce qu'elles sont dépourvues d'objet puisque le troisième arrêté attaqué retire le précédent arrêté, lequel retire lui-même le précédent arrêté.
- les moyens soulevés par l'association requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- le décret n° 2017-1075 du 24 mai 2017 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Timothée Gallaud, premier conseiller ;
- les conclusions de M. Hugues Alladio, rapporteur public ;
- et les observations de Me Busson, avocat de l'association U Levante, et de Me Valéry, substituant Me Susini, avocat de M. Canarelli et de la SAS Domaine de Murtoli.

Une note en délibéré, présentée par M. Canarelli et la SAS Domaine de Murtoli, a été enregistrée le 15 juin 2020.

Considérant ce qui suit :

1. Par trois arrêtés, le premier portant le n° 2A-2018-01-02-002, daté du 2 janvier 2017 et publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de la Corse-du-Sud le 12 janvier 2018, le deuxième portant le n° 2A-2018-01-02-005, daté du 2 janvier 2018 et publié à ce même recueil le 19 janvier 2018, et le troisième portant le n° 2A-2018-01-02-006, daté du 2 janvier 2018 et publié à ce même recueil le 2 février 2018, le préfet de la Corse-du-Sud a décidé de modifier la servitude de passage des piétons le long du littoral sur le territoire de la commune de Sartène entre l'estuaire de l'Ortolo et le lieu-dit « pointe de Murtoli ». L'association U Levante, qui se prévaut d'un recours hiérarchique formé devant le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire le 12 mars 2018, demande au tribunal d'annuler pour excès de pouvoir les trois arrêtés mentionnés ci-dessus ainsi que la décision implicite née du silence gardé sur le recours hiérarchique qu'elle soutient avoir formé. Compte tenu des dispositions des articles L. 114-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration, l'association U Levante doit être regardée comme demandant l'annulation d'une décision implicite de rejet prise par la ministre de la cohésion des territoires et des relations entre les collectivités territoriales, compétente pour connaître du recours hiérarchique évoqué ci-dessus, en vertu des dispositions de l'article 1^{er} du décret du 24 mai 2017.

Sur l'intervention de M. Canarelli et de la SAS Domaine de Murtoli :

2. M. Canarelli, propriétaire de la parcelle cadastrée section C n° 764, et la SAS Domaine de Murtoli, qui exploite des bâtiments à usage d'hébergement hôtelier sur cette parcelle, ont intérêt au maintien de la décision préfectorale en litige. Par suite, leur intervention doit être admise.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

3. D'une part, à supposer que l'arrêté n° 2A-2018-01-02-005, daté du 2 janvier 2018, puisse être regardé comme ayant retiré l'arrêté n° 2A-2018-01-02-002, daté du 2 janvier 2017 et, d'autre part, que l'arrêté n° 2A-2018-01-02-006, daté du 2 janvier 2018 puisse être regardé comme ayant retiré l'arrêté n° 2A-2018-01-02-005, daté du 2 janvier 2018, l'association U Levante demande, par la requête susvisée, l'annulation de ces trois arrêtés, de sorte qu'aucun de ces arrêtés n'est devenu définitif à la date du présent jugement. Par suite, M. Canarelli et la SAS Domaine de Murtoli ne sont pas fondés à soutenir que les conclusions de la requête seraient pour partie dépourvues d'objet et par-là même irrecevables.

4. Si la préfète de la Corse-du-Sud et les intervenants soutiennent que la requête est tardive, l'association U Levante produit une copie d'un recours hiérarchique daté du 12 mars 2018 sur lequel a été apposé un tampon du ministère de la transition écologique et solidaire avec la mention manuscrite de la date du 12 mars 2018. Si les intervenants en défense soutiennent que rien ne permet d'établir que cette mention aurait été portée par un agent de ce ministère et qu'aucune signature n'a été apposée à côté de ce document, la préfète de la Corse-du-Sud, qui représente l'Etat dans la présente instance, s'est bornée pour sa part à soutenir, sans autre précision, que l'association requérante n'établit pas qu'elle a bien formé un recours hiérarchique, sans apporter aucun élément permettant d'établir que le recours hiérarchique dont se prévaut cette dernière n'aurait pas été reçu par l'accueil du ministère le 12 mars 2018 puis transmis au service compétent en dépit de l'apposition du tampon évoqué ci-dessus. En outre, la préfète ne conteste pas utilement que l'association requérante a également envoyé son recours hiérarchique par télécopie le 12 mars 2018 et que cette transmission, dont ladite association se

prévaut en produisant un rapport d'émission avec succès, a bien été reçue ce jour-là sur l'appareil correspondant au numéro de télécopie auquel il a été envoyé. Si les intervenants soutiennent que ce numéro ne correspond pas à un appareil relevant d'un service du ministère de la transition écologique et solidaire, la préfète de la Corse-du-Sud ne le conteste pas pour sa part et n'apporte aucun élément de nature à le mettre en doute. Dans ces conditions, l'association U Levante doit être regardée comme établissant qu'elle a valablement saisi d'un recours hiérarchique le ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire le 12 mars 2018, de sorte que ce recours a prorogé le délai de recours contentieux, qui n'avait, par suite, pas expiré le 13 juillet 2018, date à laquelle elle a présenté sa requête. Il s'ensuit que les fins de non-recevoir opposées par la préfète de la Corse-du-Sud et les intervenants et tirées de la tardiveté de la requête ne peuvent qu'être écartées.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

5. L'article L. 121-31 du code de l'urbanisme dispose que : « *Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons* ». Aux termes de l'article L. 121-32 du même code : « *L'autorité administrative compétente de l'Etat peut, par décision motivée prise après avis de la ou des communes intéressées et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation : / 1° Modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, afin, d'une part, d'assurer, compte tenu notamment de la présence d'obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, d'autre part, de tenir compte des chemins ou règles locales préexistants. Le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime ; / 2° A titre exceptionnel, la suspendre* ». L'article L. 121-33 dudit code prévoit enfin que « *Sauf dans le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, la servitude instituée aux articles L. 121-31 et L. 121-32 ne peut grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er janvier 1976, ni grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1er janvier 1976* ». Par ailleurs, l'article R. 121-16 du code de l'urbanisme prévoit que : « *En vue de la modification, par application du 1° de l'article L. 121-32, du tracé ainsi que, le cas échéant, des caractéristiques de la servitude, le chef du service maritime adresse au préfet, pour être soumis à enquête, un dossier qui comprend ; / 1° Une notice explicative exposant l'objet de l'opération prévue (...)* ».

6. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier qu'une notice explicative a été jointe au dossier soumis à l'enquête publique qui s'est déroulée au cours de l'année 2017 et ayant pour objet la modification qui a été décidée par les arrêtés en litige. Cette notice explicative expose de façon circonstanciée l'objet de l'opération et les raisons pour lesquelles le tracé retenu a été choisi. Le fait que le dossier n'envisage pas l'aménagement d'équipements pour retenir un tracé plus proche du rivage ne saurait permettre de regarder la notice comme insuffisante alors d'ailleurs qu'il y est mentionné que, compte tenu de la sensibilité environnementale des milieux traversés, le choix a été fait d'emprunter en priorité les sentes existantes et que certains passages comportant des escarpements rocheux ne peuvent être utilisés. Dans ces conditions, le moyen tiré de l'insuffisance, au regard des dispositions citées ci-dessus du 1° de l'article R. 121-16 du code de l'urbanisme, de la notice explicative jointe au dossier d'enquête publique ne peut qu'être écarté.

7. En second lieu, il résulte des dispositions législatives citées au point 5 que la faculté qu'a l'autorité administrative de modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude de passage des piétons sur les propriétés riveraines du littoral, afin d'assurer, compte tenu

notamment des obstacles de toute nature, la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer, n'est ouverte à l'autorité administrative que dans la stricte mesure nécessaire au respect des objectifs ainsi fixés par la loi. Contrairement à ce que soutient la préfète de la Corse-du-Sud, il n'appartient ainsi pas au juge administratif de vérifier que les inconvénients qui résultent pour les propriétaires des parcelles grevées de servitude ne soient pas excessifs au regard des avantages attendus pour la satisfaction de l'intérêt général. En revanche, il appartient au juge, dans l'appréciation qu'il porte sur le tracé retenu par l'administration, de tenir compte des dispositions de l'article L. 121-33 du code de l'urbanisme qui interdisent en principe de grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er janvier 1976 ainsi que ceux qui sont attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1er janvier 1976.

8. En ce qui concerne le tracé retenu entre l'extrémité nord-est de la parcelle cadastrée section OC n° 1025, à l'endroit où le tracé rejoint la piste carrossable existante, jusqu'à l'embouchure de l'Ortolo, il ressort des pièces du dossier que la flore végétale qui borde le littoral de la mer est fragile et présente un grand intérêt du point de vue écologique, faisant d'ailleurs l'objet d'un arrêté de protection de biotope en application du code de l'environnement. L'espace en cause, qui comprend également en grande partie des amas rocheux, constitue de même un habitat à protéger pour les espèces et sa configuration en de nombreux endroits rend difficile le cheminement en toute sécurité sur le rivage. Si l'association U Levante fait valoir qu'un cheminement différent, plus proche du rivage aurait pu être aménagé sans que les inconvénients évoqués ci-dessus y fassent obstacle et sans que la sécurité des piétons en soit affectée, elle n'apporte en tout état de cause aucun élément suffisant. Dans ces conditions, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que, pour la portion évoquée ci-dessus, les arrêtés attaqués procéderaient d'une inexacte application des dispositions précitées du code de l'urbanisme.

9. En ce qui concerne le tracé retenu du lieu-dit « pointe de Murtoli » jusqu'à l'endroit, situé à l'est de la parcelle n° 996, où le tracé retenu forme un embranchement avec le tracé correspondant à un cheminement transversal permettant d'accéder à une crique, il ressort des pièces du dossier que les nécessités de la préservation de la flore et de la faune compte tenu de l'intérêt qu'elles présentent du point de vue écologique, ainsi que la présence d'amas rocheux sur une grande partie du littoral, lesquels constituent d'ailleurs un habitat pour certaines espèces, peuvent être regardées comme constituant un obstacle de toute nature justifiant que le tracé de la servitude de passage des piétons soit modifiée et que soient privilégiées, comme l'a décidé le préfet, les sentes existantes afin de ne pas porter une atteinte supplémentaire à l'environnement. Par ailleurs, compte tenu de la sensibilité des côtes rocheuses au regard de l'habitat qu'elles constituent pour les espèces, il apparaît que c'est à bon droit que les arrêtés en litige limitent les points d'accès au rivage, lesquels correspondent aux criques les plus importantes. Si l'association U Levante conteste là encore le choix du tracé et soutient qu'un cheminement plus proche du rivage était possible, elle n'apporte de même et en tout état de cause aucun élément suffisant permettant d'étayer ses allégations et de nature à établir que le choix d'un autre tracé aurait été plus approprié et n'aurait pas impliqué une atteinte importante aux milieux environnementaux sensibles que constituent les espaces traversés. Par suite, l'association requérante n'est pas davantage fondée à soutenir que les arrêtés attaqués procéderaient d'une inexacte application des dispositions de l'article L. 121-31 du code de l'urbanisme s'agissant de la portion évoquée au début du présent paragraphe.

10. En revanche, s'agissant de la portion située entre les deux portions évoquées aux points 8 et 9, s'il apparaît que les mêmes contraintes liées à la protection de l'environnement et à la configuration des lieux justifient que le tracé de la servitude soit modifié en retrait du rivage

de la mer, de part et d'autre de la plage de Murtoli, il ressort des pièces du dossier que des sentiers carrossables et des sentes existants permettent de traverser les parcelles cadastrées section OC n° 1025 et 997 et que le fait d'emprunter ces sentiers et sentes permettrait d'accéder aisément à la plage de Murtoli. Il apparaît en conséquence que le tracé retenu sur cette portion, qui est situé à plus de deux cents mètres, ne saurait être regardé comme ayant été choisi dans la stricte mesure nécessaire au respect des objectifs ainsi fixés par la loi. Si la préfète et les intervenants font valoir qu'un tracé au plus près du rivage se heurterait à l'interdiction de grever les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1976 et de grever des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1976, il ressort des pièces du dossier que, à supposer que les constructions en cause, dont il est constant qu'elles sont affectées à un usage d'hébergement hôtelier, pourraient être regardées, comme étant des bâtiments à usage d'habitation au sens de l'article L. 121-33 du code de l'urbanisme, les sentiers et sentes existants permettent de cheminer entre les constructions mentionnées ci-dessus sans que la servitude puisse dans ce cas grever un terrain situé à moins de quinze mètres d'une de ces constructions. En outre, il n'apparaît pas que les terrains attenants à ces constructions auraient été clos de murs au 1^{er} janvier 1976.

11. Il résulte de ce qui précède que l'association U Levante est seulement fondée à demander l'annulation des arrêtés attaqués en tant qu'ils portent modification de la servitude de passage des piétons le long du littoral entre le point situé à l'extrémité nord-est de la parcelle cadastrée section OC n° 1025, à l'endroit où le tracé rejoint la piste carrossable existante, et le point situé à l'est de la parcelle n° 996, où le tracé retenu forme un embranchement avec le tracé correspondant à un cheminement transversal permettant d'accéder à une crique ainsi que, dans cette même mesure, la décision implicite née du silence gardé par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales sur le recours hiérarchique formé le 12 mars 2018 par l'association U Levante.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par l'association U Levante et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les arrêtés n° 2A-2018-01-02-002 du 2 janvier 2017, n° 2A-2018-01-02-005 du 2 janvier 2018 et n° 2A-2018-01-02-006 du 2 janvier 2018 du préfet de la Corse-du-Sud sont annulés en tant qu'ils portent modification de la servitude de passage des piétons le long du littoral entre le point situé à l'extrémité nord-est de la parcelle cadastrée section OC n° 1025, à l'endroit où le tracé rejoint la piste carrossable existante, et le point situé à l'est de la parcelle n° 996, où le tracé retenu forme un embranchement avec le tracé correspondant à un cheminement transversal permettant d'accéder à une crique ainsi que, dans cette même mesure, la décision implicite née du silence gardé par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales sur le recours hiérarchique formé le 12 mars 2018 par l'association U Levante.

Article 2 : L'Etat versera à l'association U Levante une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association U Levante est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association U Levante, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales, à M. Paul Canarelli et à la SAS Domaine de Murtoli.

Copie en sera adressée au préfet de la Corse-du-Sud.

Délibéré après l'audience du 11 juin 2020, à laquelle siégeaient :

M. Thierry Vanhullebus, président du tribunal,
Mme Christine Castany, premier conseiller,
M. Timothée Gallaud, premier conseiller.

Lu en audience publique le 23 juin 2020.

Le rapporteur,

signé

T. GALLAUD

Le président,

signé

T. VANHULLEBUS

La greffière,

signé

I. MANICACCI

La République mande et ordonne à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales, en ce qui la concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

La greffière,


I. MANICACCI



